



Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Kastamonu University Journal of Faculty of Economics and
Administrative Sciences

Haziran 2023 Cilt:25 Sayı:1
iibfdergi@kastamonu.edu.tr

Başvuru Tarihi / Received: 08.11.2022
Kabul Tarihi / Accepted: 26.05.2023
DOI: 10.21180/iibfdkastamonu.1201232

Kamusal Stratejik Planlama Gerçekten Kamusal mı? Bakanlık Stratejik Planlarının Kamusal Yönelimi Üzerine Bir İnceleme

Muhammed Zahid ÇIĞMAN¹

Öz

Yeni Kamu İşletmeciliği reformları kapsamında kamuda uygulamaya konulan en önemli uygulamalardan biri stratejik yönetim olmuştur. Dünya genelindeki eğilimlere koşut olarak Türkiye’de de -özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yayımlandığı 2003’ten sonra- kamusal stratejik planlama faaliyetleri hız kazanmıştır. Ancak, kamusal planlamaya, kamu yönetiminin özgün şartları dolayısıyla temkinli yaklaşılmaktadır. Kamusal stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için kamusal değerlerle uyumlu olması ve kamu yararı yaratması yani gerçekten kamusal olması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu ise kamu kurumlarının örgütsel yapı ve süreçlerin ötesine geçerek toplumda meydana getirdikleri etkiye odaklanmalarını gerektirmektedir. Çalışmanın kuramsal kısmında kamu değeri ve kamusal değerler çizgileri genel sistem kuramı temelinde yeniden yorumlanarak kamu değeri sistemi çerçevesi önerilmiştir. Buna göre, kamu kurumları, kamu işletmeciliği alt sistemini kaynak, ilke ve amaçlar yönünden siyaset alt sistemine bağladıkları ölçüde kamusal nitelik kazanacaktır. Kamu kurumlarının kamu işletmeciliği alt sistemini ihmal etmeleri hâlinde işletmecilik darboğazı yaşanacak, siyaset alt sistemini ihmal etmeleri hâlinde işletmecilik dar görüşlülüğüne düşülecektir. Araştırmanın görgül kısmında 15 bakanlığın cari stratejik planlarının içerik çözümlemesi yapılarak Türk kamu kesimindeki stratejik planlamanın gerçekten kamusal bir mahiyette olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Araştırma kapsamında incelenen stratejik planlarda kaynak yönünden kamusallığa ilişkin kullanışlı veri bulunamamış, ilke ve amaç bakımından kamusallık yöneliminin hâkim olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamusal stratejik yönetim, kamusal, kamu değeri, kamusal değerler, kamu değeri sistemi

Jel Kodu: H83

Is Public Strategic Planning Really Public? An Inquiry of Publicness Orientation of Turkish Ministries’ Strategic Plans

Abstract

One of the most important practices implemented in the public sector within the scope of the New Public Management reforms has been strategic management. In parallel with the trends in the world, public strategic planning has gained momentum in Turkey, especially after the Public Financial Management and Control Law No. 5018 was published in 2003. However, public planning is approached cautiously due to the specific conditions of public administration. It is argued that in order for public strategic planning to be successful, it must be compatible with public values and create public interest; that is, it must be really public. This requires public institutions to go beyond organizational structures and processes and focus on societal impact. In the theoretical part of the study, the public value system framework was proposed by reinterpreting the public value and public values research streams on the basis of the general system theory. Accordingly, public institutions will acquire a public character to the extent that they connect the public administration subsystem to the political subsystem in terms of resources, principles and purposes. If they neglect the public management subsystem, they will experience a bottleneck in management, and if they neglect the political subsystem, they will fall into the narrow-mindedness of management. In the empirical part of the research, it was tried to determine whether the strategic planning in the Turkish public sector is really of a public character by analyzing the current strategic plans of 15 ministries. In the strategic plans examined within the scope of the research, useful data on publicness in terms of resources could not be found, and it was determined that the publicness orientation was dominant in terms of principles and purposes.

Keywords: Public strategic management, publicness, public value, public values, public value system

Jel Codes: H83

¹ Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Dr. Öğr. Üyesi, Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kütahya, Türkiye.
E-posta: mzahid.cigman@dpu.edu.tr Orcid no: 0000-0001-9761-4102

Extended Abstract

Introduction

The concepts and practices transferred to the public sector within the scope of the New Public Management (NPM) reforms are among the important topics of discussion in the recent public administration literature and practice. Advocates of reforms argue that management techniques are necessary for a more efficient and effective public administration. Those who are skeptical of reforms assert that public administration has unique aspects and that the concepts and practices transmitted from the private sector are incompatible with the public service logic. One of the practices discussed in this context is strategic management. It is accepted that in order for public strategic management to be successful, it must be compatible with public values and create public value; that is, it must be really public. For this reason, values such as economy, efficiency and effectiveness brought forward by NPM reforms should not have negative effects on public service ethics. Public organizations should not be lost in the details of organizational processes but should focus on creating public value, which is the ultimate purpose of public administration.

The effects of NPM reforms on public administration are also discussed in the Turkish Public Administration literature. In Türkiye, especially in the 2000s, reforms inspired by NPM were enacted. Central and local authorities have been obliged to develop strategic plans by the Public Financial Management and Control Law No. 5018, the Special Provincial Administration Law No. 5302 and the Municipal Law No. 5393. After these regulations, a widespread strategic planning activity started in Türkiye. However, the impacts of the strategic plans on the Turkish public administration have not been adequately studied. In particular, no research was found that investigated the extent to which the plans were publicness oriented. In order to fill this gap, this study has investigated whether public strategic planning is really public through the case of the current strategic plans of the Turkish ministries. In the theoretical part of the study, the public value system framework was proposed by reinterpreting the public value and public values research streams on the basis of the general system theory. Accordingly, public institutions will acquire a public character to the extent that they connect the public administration subsystem to the political subsystem in terms of resources, principles and purposes; If they neglect the public management subsystem, they will experience a bottleneck in the administration, and if they neglect the political subsystem, they will fall into the narrow-mindedness management. Empirical research was conducted using this framework.

Method

In this study, which aims to describe how publicness manifests in the public sector strategic plans, the current strategic plans of the Ministries are examined with the method of comparative qualitative case analysis. For this purpose, a sample (n=15) was created that includes the current strategic plans of all ministries except the Ministry of National Defense, which was excluded from the sample because its strategic plan was not published. The societal impacts of ministries and the centralist tendencies of the country make the ministries stand out in terms of the representation of the Turkish public administration. The plans were analyzed with the content analysis technique. Since there is not enough data on the publicness of resources in the plans, an analysis of publicness orientation in terms of resources could not be made. In order to determine the publicness orientation in terms of principle; the mission, vision and basic values (n=125) in the strategic plans were coded as management values and public values. In the coding, the literature on public value(s) was used. In order to determine the publicness orientation in terms of purpose, the goals (n=97), targets (n=427) and strategies (n=1410) in the plans were coded. The focus of impact criterion was used in the coding of the objectives.

Result and discussion

There are some differences between ministries in terms of the magnitude of the publicness orientation. However, when evaluated in general, it has been found that the publicness orientation is dominant in terms of purpose and principle in the strategic plans of the ministries. This finding demonstrates that public strategic planning is really public. It is possible to explain the publicness orientation of public strategic planning, which begins with market emulation, in two ways: (1) Strategic plans may present organizations as more public than they are in order to provide institutional legitimacy. (2) Public administration practice may have synthesized management values with public values. Studies beyond documentation and exploring practice are needed to reveal which explanation is valid.

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama faaliyetlerinin izlerini 1960'lara kadar sürmek mümkün olsa da günümüzdeki stratejik planlama anlayışının kaynağını ilk olarak 1980'lerde, ikinci olarak da 2000'lerde ivmelenen reform dalgalarını yönlendiren yönetim anlayışında aramak daha uygundur. Piyasa vurgusu ve özel kesime atfettikleri değer itibarıyla birbirleriyle benzeşen bu iki dalga ile 1970'lerin sonlarına doğru etkisini yitiren kalkınmacı anlayış arasında keskin bir yaklaşım farkı bulunmaktadır. Yeni reform dalgalarını yönlendiren Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), kamu kesimi ve özel kesim arasındaki farklılıkları azaltmayı veya büsbütün ortadan kaldırmayı amaçlamakta (Hood, 1995); özel kesim anlayış ve uygulamalarının tek taraflı olarak kamuya aktarıldığı bir süreç şeklinde tezahür etmektedir. Stratejik planlama ve genel olarak stratejik yönetim de kamuya aktarılan uygulamalar arasındadır. Dinçer ve Yılmaz'ın (2003:67) 2000'lerdeki reform dalgasının manifestosu olarak görülebilecek raporlarında şikâyet ettikleri stratejik açığın kapatılması için, YKİ ışığında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 12. maddesinde, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlara, faaliyetlerini stratejik planlarına uygun şekilde yürütme zorunluluğu getirilmiştir. Kanun kadük kalsa da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (m.9), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (m.31), 5393 sayılı Belediye Kanunu (m.41) gibi düzenlemelerle Türk kamu yönetiminde stratejik planlama dönemi açılmıştır.

YKİ kapsamında özel kesim uygulamalarının kamuya aktarılması, alanda ciddi tepkilerin doğmasına neden olmuş, bu kapsamda, kamu yönetiminin kamusal yanını vurgulayan araştırma çizgileri (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007) ve yaklaşımlar (Denhardt & Denhardt, 2007) öne çıkmıştır. Kamu yönetiminin özel kesim yönetiminden farklı olduğu yönündeki kanaatlere (Allison, 1980; Appleby, 2016; Rainey vd., 1976; Wamsley & Zald, 1973) uygun olarak, stratejik yönetimin özel kesimden kamuya aynen aktarılmasının uygun olmadığı ifade edilmiştir (Boschken, 1994; Longo & Rotolo, 2016; Mitchell, 2020; Nutt & Backoff, 1993; Ring & Perry, 1985). Bazen daha da ileri gidilmiş, stratejik yönetimin kamuya değil, yaratılan yapay piyasalara hizmet eden, kamu hizmetine yabancı bir kavram olduğu (Diefenbach, 2009) hatta kamu yönetiminde ölçülebilir hedefler belirlenemeyeceğinden hareketle, kamusal stratejik planlamanın soyut ifadelerin ötesine geçemeyeceği, bunun da amaçlara ulaşmayı engelleyeceği iddia edilmiştir (Ünal, 2013). Bu iddialar, kamu kesimi stratejik yönetim ve planlama faaliyetlerinin kamu değeri yaratamayacağını ima etmektedir. Oysa kamudaki stratejik planlama ve genel olarak stratejik yönetim uygulamasının belli şartlar altında performans artışı sağladığı yönünde bazı kanıtlar bulunmaktadır (George vd., 2019; Johnsen, 2018; Walker & Andrews, 2015). Özel kesim menşeli olması, kamusal stratejik planlama hakkında karamsar tablolar çizmek için tek başına yeterli bir gerekçe değildir. Kamu kesimi açısından sorunlu olan, strateji veya planlama olguları değildir. Geniş bir açıdan yaklaşıldığında, kalkınma planlarının bu iki unsuru da bünyesinde barındırdığı, dolayısıyla kamu kesiminin stratejik planlama konusunda özel kesimden daha tecrübeli olduğu dahi savunulabilir.² Kamu kesiminde sorun yaratma potansiyeli taşıyan, stratejik planlamanın piyasa mantığı ile yorumlanmış şeklidir. Bu tehlikenin farkında olan kamu yönetimi yazını, kamu kesimine uygun bir stratejik yönetim

² Bununla birlikte, daha hassas bir değerlendirme yapmak gerektiğinde, stratejik yönetim ile 1980 öncesindeki kalkınma planları arasında bazı önemli farklılıklar bulunduğu savunulabilir: 1- Kalkınma planlarındaki planlama vurgusuna karşılık stratejik yönetimde strateji vurgusu hâkimdir. 2- Planlama düşüncesi devletin topluma ve ekonomiye daha fazla müdahale ettiği bir anlayışı yansıtırken stratejik planların kamu kesiminde görülmeye başladığı dönemlerde bunun aksi eğilimler güç kazanmıştır. 3- Stratejik planlar, kalkınma planlarından tasarım itibarıyla de farklıdır. Stratejik planlarda görülmesi beklenen GZFT, PESTLE ve paydaş çözümlerine kalkınma planlarında rastlanmaz. Bu gibi farklılıklar nedeniyle, keşif yönleri bulursa da bu iki terimin birbir örtüşmediği belirtilmelidir.

anlayışı geliştirme çabası içindedir. Bu çalışmada, bakanlık stratejik planları örneği üzerinden, bu çabaların Türk kamu yönetiminde ne kadar karşılık bulduğu sorusuna cevap aranacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde 1970'lerin kamusal tartışmaları, kamu değeri ve kamusal değerler çizgilerini birleştirmeye çalışan günümüz eğilimine bağlanarak kamusal stratejik planlamanın kavramsal çerçevesi çizilmiştir. Bu kapsamda, kamu değeri çizgisinin normatif ağırlıklarını kamusal değerler çizgisinin görgül vurgusuyla dengeleyen kamu değeri sistemi tanıtılmıştır. Yöntem kısmında, önerilen kavramsal çerçevenin bakanlık stratejik planlarının çözümlenmesinde nasıl kullanılacağı anlatılmıştır. Bulgular bölümünde, bakanlık stratejik planlarında kamusalılığın ne kadar karşılık bulduğu betimlenmiş, bunun araştırma ve uygulama açısından ne anlam ifade ettiği sonuç bölümünde tartışılmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KAMUSAL STRATEJİK PLANLAMA

Yönetim bilimlerinin uzun zamandır ilgilendiği bir konu olmakla birlikte stratejinin ne olduğuna ilişkin genel kabul gören bir tanım yapılamamıştır. Ortaya çıkışı itibariyle bir askerlik terimi olması, kavramın hayatta kalmayı sağlayacak tercihlerle ilgili olduğu fikrini doğurmaktadır. Nitekim stratejinin yönetim bilimlerindeki ilk ele alınışı -düşman birliklerine sahada üstünlük sağlayacak dizilimin tasarlandığı askerî stratejiye benzer şekilde- işletmenin sert bir rekabet içerisinde varlığını sürdürebileceği tasarımın ne olması gerektiğine odaklanmıştır (Mintzberg vd., 1998:24-28). Bu anlayışa göre, strateji, bir örgütün uzun vadeli amaçlarının ve bu amaçlara ulaştıracak araçların belirlenmesinden ibarettir (Chandler, 1962:13). Önceleri yalnızca planlamayla ilgili bir unsur olarak çalışılan stratejinin kapsamı zamanla genişlemiş; stratejik planlamanın ötesinde, uygulama ve değerlendirmeyi de kapsayan stratejik yönetim kavramı öne çıkmıştır. Bu çalışmada, Mintzberg'in (1978:935) tanımından esinlenilerek, strateji; bir kurumun (veya varlığın) varlık nedenine ilişkin kararlarında gözlemlenen örüntü anlamında kullanılmıştır.

Strateji çevresel etmenlerin bağımlı değişkeni değildir. Kurumun varlığını sürdürüp geliştirmesinde, strateji içeriği en az çevreye uyum yeteneği kadar önemlidir. Hatta çevreye tepki vermekle yetinen strateji içeriğinin kurumu başarısızlığa götüreceği savunulabilir (Andrews vd., 2012; Miles vd., 1978:64-65). Bununla birlikte, stratejinin bağlama büsbütün duyarsız olduğu da iddia edilemez. Faaliyet gösterdiği çevreden bağımsız olarak kurumu her durumda başarıya götürebilecek bir strateji içeriği önerilebilmiş değildir. Aksine, kurumun başarıya ulaşmasında, çevresel etmenlerin ve strateji içeriğinin birlikte etkili olduğuna ilişkin sağlam kanıtlar bulunmaktadır (Eisenhardt & Schoonhoven, 1990; Kotha & Nair, 1995; Nadkarni & Barr, 2008; Slevin & Covin, 1997). Kamu kurumlarında stratejinin başarısı üzerinde etkili olan etmenler arasında özellikle kamusalılık bağlamı öne çıkmaktadır. Kamu gücü kullanmaları, dışlanmaz hizmetler üretmeleri (Samuelson, 1954) ve siyasetle yakın ilişki içinde bulunmaları (Bozeman, 1987) kamu kurumlarını özel kesim örgütlerinden ayırmaktadır. Bu ayrılıkların dikkate alınmaması, stratejik yönetimin kamuda beklenen faydayı üretmesini engelleyecektir. Pek çok özel kesim uygulaması gibi stratejik yönetim de kamu yönetimine belli çekincelerle aktarılmıştır. Stratejik yönetim yolundaki ilk bilinçli uygulamaları, kamu kesiminin özgün şartları hakkında uyarılarda bulunan çalışmalar izlemiştir (Nutt & Backoff, 1993; Ring & Perry, 1985; Williams & Lewis, 2008). Benzer uyarılar günümüzde de yapılmaktadır. Söz gelimi Williams ve Lewis (2008), değer zincirinin kamu kesimine aktarılmasında geniş çapta bir uyarılama ihtiyacı olduğunu ileri sürmektedir. Stratejik konumlanış ve kaynak temelli strateji kuramını kamuya uyarlayan Hansen ve Ferlie (2016) ise bu yaklaşımların alışıldık kamu dairelerine değil, YKİ etkisindeki özel kesim benzeri kamu örgütlerine uygun olduğunu ifade etmektedir.

Kamusallığın önemi konusunda herhangi bir tartışma bulunmasa da ne olduğu konusunda uzlaşıya varılmış değildir. Bazı çalışmalar (örn. Perry & Rainey, 1988), kamusalılığı Bozeman'ın (1987) önerdiği sahiplik, toplumsal kontrol araçları ve finansman ölçütleri ekseninde ele almaktadır. Bir başka araştırma çizgisi, kamusalılığı örgütün görevlerini yerine getirirken uymak zorunda olduğu kamu kesimi değerlerinde aramaktadır (Antonsen & Beck Jørgensen, 1997; Bozeman, 2007). Bu çizgi kamu kesiminde birbiriyle rekabet hâlinde olan farklı değer kümelerini tespit eden görgül çalışmalarla ilerlemektedir. Görgül yanı kadar normatif yanı da bulunan (Alford & O'Flynn, 2009) bir başka çizgi ise kamusalılığı kamu yöneticisinin kamu değeri yaratma süreci ile açıklamaktadır (Moore, 1995). Kamusalılığın farklı şekillerde ele alınması, kamu yönetimi yazınında kamusalılığın yerleşik, genel kabul gören bir tanımını yapmayı güçleştirmektedir. Bu güçlüğü, farklı kamusalılık anlayışlarının siyasi düşüncedeki çatışan temelleriyle açıklayan Pesch'e göre (2008) kavram, yazında; biri liberal-bireyci, biri organik olmak üzere iki eksenle ele alınmaktadır. Liberal eksen, kamusalılığı piyasa-devlet ayrımında somutlaştırırken organik kamusalılık anlayışı kamu yararı ülküsüne dayanmaktadır. Sonuç; içerik, sınır ve boyutları oldukça belirsiz kalan bir kamusalılık kavramıdır.

Kamusalılık yazınındaki karmaşaya daha uzaktan bakıldığında, bunun aslında kamu yönetimi araştırma ve uygulamasının içkin çatışmasının bir yansıması olduğu fark edilmektedir. Kamu yönetimi, adının da ima ettiği üzere, kamusalılık ve yönetim olmak üzere iki ayrı değer kümesinin eklemlenmesiyle inşa edilmiştir. Wamsley ve Zald'ın da (1973) belirttikleri gibi, kamu kurumları, biri toplum nezdindeki meşruiyetleriyle ilgili siyasi, diğeri örgütün etkinliğiyle ilgili ekonomik olmak üzere iki sahada birden varlık göstermektedir. Bir kamu kurumunun, birbirine indirgenemeyecek bu sahalardan herhangi birinden feragat etmesi, onu varlık nedeninden uzaklaştıracağı için tepki çekecektir. Nitekim, alanın en eski ve en bilinen tartışmalarından bazıları, bu değer kümelerinden birinin payının küçümsenmesi nedeniyle ortaya çıkmıştır. Gulick (1937) ile Dimock (1937) ve Simon (1997:61-67) ile Waldo (1952) arasındaki tartışmalar, demokratik değerler ile etkin yönetim ideali arasında nasıl bir denge kurulacağı noktasında düğümlenmiştir. Gulick (1937) ve Simon'ın (1997) demokratik değerleri hesaba katmaksızın yalnızca yönetsel değerler üzerine inşa edilmiş bir kamu yönetimi anlayışını savunmaları, Dimock (1937) ve Waldo (1952) tarafından ciddi şekilde eleştirilmiştir. Farklı dönemlerde yaşanan bu tartışmalar, örgütsel etkinlik ile toplumsal meşruiyet vurguları arasındaki gerilimi dikkate almayan çözümlerin eksik kaldığını göstermektedir.

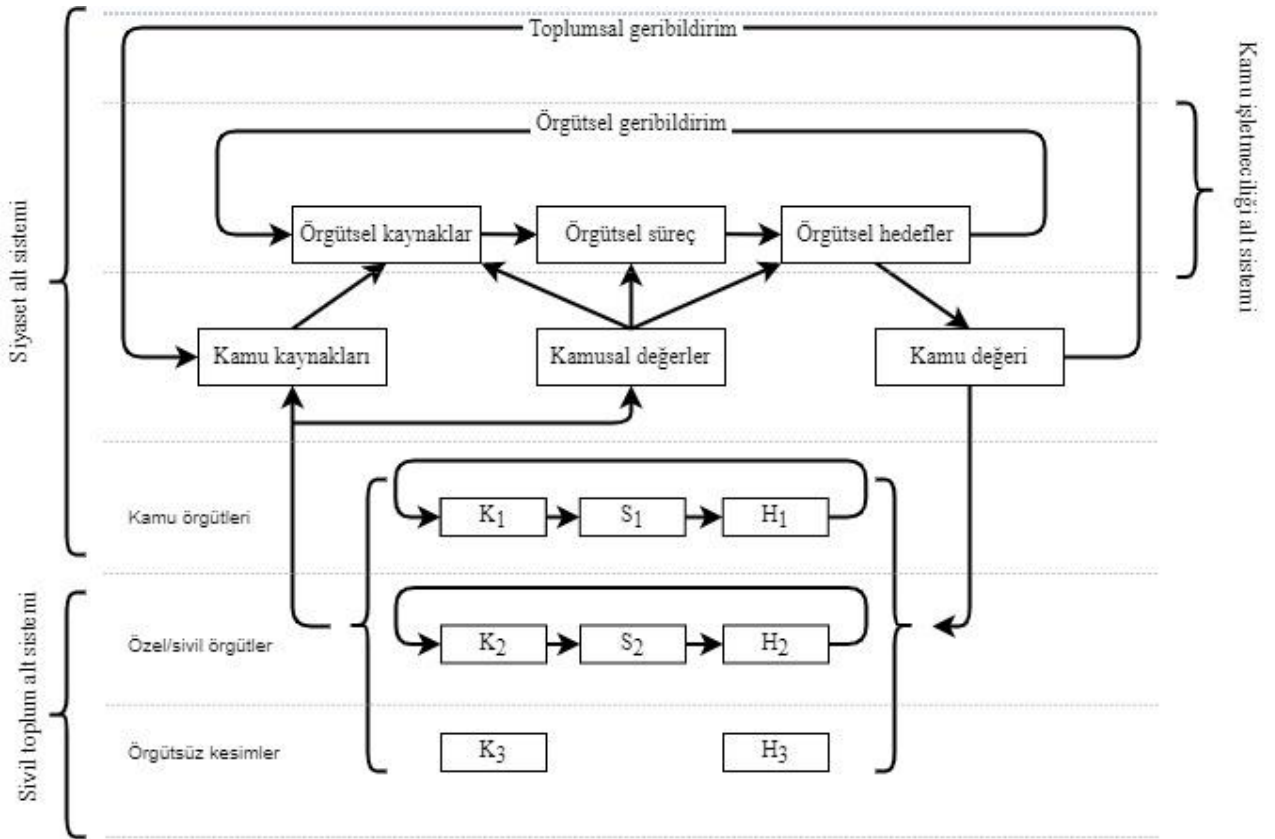
Etkinlik ve meşruiyet arasındaki gerilim, etkinliğin örgüt düzeyinde ve yalnızca teknik anlamıyla ele alınmasından kaynaklanmaktadır. İşletmecilik düzeyinin ötesine geçen bir yönetim anlayışı, bu iki kavram arasında çatışma değil, uzlaşma olduğunu savunabilir. Kamu kurumlarının varlık nedeni toplum için değer üretmek olduğuna göre, kamu yönetiminin, kamusal kaynakları kamusal amaçlarla en uygun şekilde ilişkilendirmediği sürece etkin (ve etkili) olması mümkün değildir (Stoker, 2006). Bir kamu işletmesini kamu kurumu yapan, üretim faaliyetlerinde ulaştığı örgütsel etkinliğin ötesinde, kamu değerine ne ölçüde katkıda bulunduğu (Boin vd., 2021). Kamusalılık ile etkinlik arasındaki simbiyotik ilişki, Moore'un meşruiyet-işletme yeteneği-kamu değeri etrafında şekillendirdiği strateji üçgeninde (Moore, 1995:66-71; 2013:103) ifadesini bulmaktadır. Strateji üçgeninde meşruiyet, kamusalılığa; örgütsel yeterlikler ise yönetsel etkinliğe göndermede bulunmaktadır. Strateji üçgeni, kamu değeri yaratmak için örgütsel etkinliğin tek başına yeterli olmayacağını, meşruiyet temelini de sağlam olması gerektiğini ima etmektedir. İlişki tek yönlü değildir. Meşruiyet de kamu değeri yaratabilecek nitelikteki bir örgütsel yeterliğe bağlıdır. Kamu değeri bireylerin toplam faydasıyla birlikte, bütünün de faydasına yönelen, organik yönü ağır basan bir kavramdır (OECD, 2019:27). Bu yönüyle, Pesch'in (2008)

uzlaşmayacağını ileri sürdüğü eksenleri bağdaştırma potansiyeli taşımaktadır.

Son dönem kamu yönetimi yazınında, kamu değeri kavramı üzerine pek çok çalışma yapılmaktadır (Hartley vd., 2017). Taşıdığı potansiyel dikkate alındığında bu, şaşırtıcı değildir. Ne var ki kamu değeri çizgisi de kamusalılık-etkinlik ilişkisi bakımından bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Sorunlardan ilki, kamusalığa yapılan vurgunun yönetsel etkinliği gölgede bırakmasıdır. Kamu değeri çizgisinin, YKİ reformlarının etkinlik vurgusuna duyulan tepki ile koşut gelişmesi, kamusalığın ağır basmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan, kamu değeri çizgisini; Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı (Denhardt & Denhardt, 2007) ve kamusal değerler çizgisi (Bozeman, 2007) gibi, YKİ sonrası yaklaşımları arasında değerlendirmek mümkündür. Bu yaklaşımların ortak özelliği; bireyciliğe karşı kolektivizmi, etkinliğe karşı kamusalılığı yeniden gündeme getirmeye çalışmalarıdır. Özellikle kamusal değerler ile kamu değeri çizgilerinin benzerlikleri oldukça fazladır ve bu ikisini birleştirme yönünde bir girişim de mevcuttur (Bryson vd., 2014, 2015b). Bu yaklaşımların, kamusalılığı fazlaca vurgulamaları; kamu yönetiminin etkinlik boyutunu silikleştirmekte, arzulanan sentezin gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Bu şekilde ilerlerse sürecin, bundan önceki salınımları tekrarlayanın çok da ötesine geçemeyeceği ileri sürülebilir. Kamu yönetimi yazınında etkinlik-kamusalılık ilişkisinde kamusalılık genelde demokratik değerlerle somutlaştırıldığından, kendini tekrarlayan yazın, eski tartışmaları yeni ambalajlarla dolaşıma sokmaktadır. Yönetsel taleplere normatif gerekçelerle yapılan itirazların alanı getirdiği nokta (Dubnick, 2018), kamusal değer(ler) yazınının bir demokrasi propagandasına dönüşme tehdidi altında bulunduğunu göstermektedir. Nitekim, Bozeman (2007:18) önderliğinde, başından itibaren normatif yaklaşımı benimseyen kamusal değerler çizgisine ek olarak; başlangıçta işletmecilik değerlerine daha yakın bir konumu benimseyen kamu değeri çizgisinde de demokrasi, zamanla, işlevsel değerinin çok ötesinde bir anlam kazanmaya başlamıştır. Günümüz kamusal değer(ler) yazınının hemen tamamında, katılım imkânlarının genişletilmesi ve müzakere ortamının oluşturulması, bir kendinde değer olarak görülmekte (Benington, 2009, 2011; Bozeman & Johnson, 2015; Stoker, 2006), müzakerenin aracı değer olarak yorumlanmasına yönelik tepkiler giderek daha fazla dile getirilmektedir (örn. Bryson vd., 2017; Dahl & Soss, 2014).

Kamu değeri çizgisinde müzakerenin öne çıkarılması, zamanın ruhuna uygun bir tutum olmakla birlikte kavramın gelişimine birçok açıdan zarar vermektedir. Müzakere vurgusu, öncelikle, kavramın çözümlene gücünü zayıflatmaktadır. Müzakerenin, temel bir değer olarak benimsendiği toplumlarda kamu değerinin boyutlarından biri olduğu açıktır. Ancak, müzakere bazı toplumlarda kamusal ihtiyaçlar arasında önemli bir yerde konumlandırılmayabilir hatta kendi başına hiç de değerli görülmebilir. Gelişmiş katılım ve müzakere süreçleri bir yana, temsili demokrasinin en temel araçlarından yoksun ülkeler dahi bulunabilir. Müzakereyi kavramın zorunlu unsuru olarak telakki etmek, bu gibi ülke ve toplumlar için kamu değeri kavramının hiçbir anlam ifade etmemesine neden olmaktadır. Oysa demokraside ne kadar ilerlediklerinden bağımsız olarak, bu gibi ülke ve toplumlarda da kamu örgütlenmesinin varlık nedeni kamu değeri yaratmaktır. Sorunu aşmak adına, kamusal değerler çizgisinin tümevarımsal sözleşmecî temelleri (Bozeman, 2007:125-126) benimsenebilir. Buna göre, kamu değerinin hangi toplumda ne şekilde tezahür ettiği görgül araştırma konusudur; öğretinin bu konuda normatif kısıtlamalara gitmesinin makul bir gerekçesi yoktur. Kamu yönetimi araştırma ve uygulamasına düşen, toplumdaki normatif beklentileri görgül temelde araştırmaktır. Kamu değeri kavramı, görgül çalışmaların eksikliğinde (Alford vd., 2017; Hartley vd., 2017), evrenselci eğilimler göstermektedir. Bu eğilimler, kavramın geliştirildiği ülkelerdekinden farklı meşruiyet anlayışlarının görülmesini engellemekte, kamu değerinin kullanım alanını daraltmaktadır.

Müzakere vurgusunun, kuramsal olmanın ötesinde, uygulamalı sakıncaları da bulunmaktadır. Bir kere, demokrasinin hayat bulabilmesi için gelişmiş araçların devrede olduğu ülkelerde dahi kamusal konularda paydaşların eşit ilgi ve etki düzeylerine sahip olduklarını iddia etmek mümkün değildir. Kamusal konularda söz sahibi olma hakkı her zaman bir müzakere ortamı doğurmadığı gibi, müzakereler de her zaman uygulamayı yönlendirmeyebilir, güçlünün gücüne güç kattığı bir sürece dönüşebilir. Kamu değeri kuramcılarının ortak iyiye ulaşmada müzakereye duydukları naif güveni haklı çıkaracak sağlam dayanakları yoktur. Güçlü ve örgütlü kesimlerin müzakereye baskın çıkabilecekleri ihtimalini göz ardı etmek pek gerçekçi bir tutum sayılmaz (Diefenbach, 2009). Müzakere vurgusunun neden olduğu en önemli sorun, normatif bir bakışın etkisiyle yönetimin hafife alınmasıdır. Müzakere siyasi öznenin varoluşuna zemin oluşturması bakımından değerli görülebilir; ancak, kamu yönetimi bundan fazlasına karşılık gelmektedir. Yönetim, herkesin eteğindeki taşı dökmesinin ötesinde, bunlardan ortak bir fayda inşa edilmesini de gerektirmektedir. Kamu yöneticisi, müzakereye katıl(a)mayan vatandaşın çıkarlarını tasavvur ederek korumak (Box, 2001), bu tasavvuru sağlam bilgi ve çözümlere dayandırmak durumundadır.



Şekil 1: Kamu değeri sistemi

Kaynak: Bertalanffy (1969:43), Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021:2) ve Moore'dan (2013:103) yararlanılarak yazar tarafından üretilmiştir. (K: kaynak, S: süreç, H: hedef)

Normatif ağırlıklarından kurtarılması,³ kamu değerine, stratejik yönetim süreci içinde hak ettiği konumu yeniden kazandırmayı mümkün kılmaktadır. Kamu değeri kavramı normatif bir içerik kazandıkça kavramın özündeki strateji

³ Burada kastedilen, kamu değeri kavramının belli bir normatif değerle için bağının reddedilmesidir. Kamu değerinin her zaman için normatif göndermeleri olacaktır. Ancak, bunlar toplumların kültürel ve tarihi gerçekliklerine göre değişkenlik gösterecektir. Kamu değerinin, belirli bir toplumsal bağlamda hangi değerlere işaret ettiği, görgül bir sorundur.

vurgusu silikleşmeye yüz tutmuştur. Bununla birlikte, strateji üçgeninin bu zaman zarfında hiç geliştirilmediği de söylenemez. Bryson vd.'nin (2015a) uyarladığı kamu değeri yönetim üçgeni ile Alford ve Yates'in (2014) geliştirdiği, oldukça karmaşık kamu değeri süreç haritası strateji üçgeninin öne çıkan yorumları arasındadır. Bu çalışmada, strateji üçgeni, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021:2) esasına uygun olarak genel sistem yaklaşımı (Bertalanffy, 1969) temelinde yorumlanmakta; kamu işletmeciliği, siyaset ve sivil toplum alt sistemlerinden oluşan bir kamu değeri sistemi önerilmektedir. (Şekil 1) Önerilen sistemde müzakere süreçleri ve paydaşlar bütünü dışlanmış değildir. Aksine, kamu örgütünün, kâr amacı gütmeyenler de dâhil olmak üzere özel çıkarları ekseninde işleyen örgütlü ve örgütsüz kesimlerden oluşan sivil toplum ve kamu değeri ekseninde faaliyet gösteren diğer kamu kurumları ile çevrelendiği vurgulanmaktadır. Ancak, kamu değeri yazınındaki hâkim eğilimin aksine, anılan çevrede çıkarların çatıştığı betimlemesiyle yetinilmemekte; bu çatışmanın bir kamusallaştırma sürecine tabi tutulduğu ileri sürülmektedir. Bu sürecin müzakereci bir sonucu olmayabileceği, hatta gerçekçi olmak gerekirse daha ziyade iktidarın toplumsal dağılımıyla açıklanabileceği varsayılmaktadır. Yönetim açısından, kamusallaştırma süreci zorunludur. Zira çelişen düşüncelerin ve çatışan çıkarların aynı anda ve aynı zeminde müzakere edilmesi mümkündür; ancak, uygulamanın bu çatışmayı aynen yansıtması mantıken imkânsızdır. Söz gelimi, belli bir hastalığın tedavi masraflarının kamu kaynaklarıyla karşılanması konusunda çatışan görüşlerin tamamı ilgili makamlarca dinlenebilir. Ne var ki çatışmanın devam etmesi hâlinde bunların tamamının uygulamaya geçirilmesi imkânsızdır, kamu kaynakları ya kullanılacak ya da kullanılmayacaktır. Kamusallaştırma süreci, kamu yönetiminin farklılığını vurgulamakta, eşitler arasında birinci olmanın ötesindeki konumunu hatırlatmaktadır. Böylece kamu değeri kavramı görgül araştırmalar için kullanışlı ve daha gerçekçi bir zemine çekilmektedir.

Kamu değeri sisteminde kamusal girdi, toplumun talep ve kaynaklarının kamusallaştırılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu kaynakları; insan kaynağı ve kamu finansmanını olduğu kadar, toplumun bir bütün olarak kamu örgütlenmesine duyduğu güveni de içermektedir (Moore, 2015). Kamusal insan kaynağı, kamu finansmanı ve meşruiyet; siyasi yetki ve kısıtlamalara konu olması bakımından Bozeman'ın (1987:84) kamusalılık ölçütünün sisteme yansımaları olarak görülebilir. Kamu kaynakları ve kamusal amaçlar, kamu değeri sisteminin siyasi girdi ve çıktılarıdır. Kamu değeri sisteminde, Wamsley ve Zald'ın (1973) siyasi-ekonomik ayrımının izdüşümü olarak, siyasi girdiyi siyasi çıktıya çeviren süreç kamu işletmeciliği alt sistemidir. Kamusal girdinin kamu örgütleri arasında paylaşılması, örgütsel girdiyi; kamu değerine kamu örgütlerinin katkısı, örgütsel çıktıyı vermektedir. Örgütsel çıktı ile kamu değeri arasındaki ilişki, çıktı-sonuç ilişkisidir (Alford & O'Flynn, 2009). Kamu değeri sisteminde örgütsel çıktı ancak kamusal amaçlara hizmet ettiğinde bir anlam ifade edecektir. Örgütsel çıktıya odaklanarak kamu değerini ihmal eden kamu örgütü işletmecilik dar görüşlülüğüne düşerek kamusalılıktan uzaklaşacaktır. Böyle bir kamu örgütü, örgütsel anlamda oldukça etkin ve kârlı işletilse ve hatta birincil faydalanıcılara ciddi katkılar yapsa dahi bunları kamusal amaçlarla ilişkilendiremedikçe kamusal düzeyde etkisiz kalmış olacaktır. Öte yandan, işletmecilik sürecini ihmal eden kamu kurumları da yönetim darboğazı nedeniyle kamu değeri yaratamayacaktır.

Kamu değeri sistemi, stratejik yönetimde kamusalılık yöneliminin araştırılması bakımından oldukça uygun bir çerçeve sunmaktadır. Bu çerçeveye bazılarınınca başarılı bulunan kamu kurumlarının aslında neden başarısız olduğunu, tasarruf ve etkinlikten uzak görülen bazı uygulamaların sanılanın aksine neden gerekli olduğunu açıklığa kavuşturmaktadır. Sistemin

genelinin görülememesi, stratejik yönetim süreci için özellikle ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Zira strateji ayrıntılardan ziyade genelle ilgilidir ve kamu kesimi söz konusu olduğunda siyasi bir içeriğe sahiptir. Öyleyse kamu kurumlarında işletmecilik dar görüşlülüğüne düşen bir yönetim sürecinin stratejik açıdan eksik kalacağı, kamu kesimi stratejik yönetiminin kamusal yönelimli olması gerektiği ileri sürülebilir. Dolayısıyla, bir stratejik plan örgütsel hedefleri siyasi amaçlara bağlayabildiği ölçüde kamusaldır. Strateji daha ziyade amaçlarla ilişkili olduğundan (Chandler, 1962:13) kamu değerini önceleyen bir kamu kurumu kamusal yönelimli kabul edilebilir. Daha bütüncül bir çerçevede sunmak gerekirse, kamusal strateji yönelimi; kamu kurumlarının önemli kararlarını kamusal kaynaklar, ilkeler ve amaçlarla ilişkilendirmelerinde gözlemlenen örüntüdür (Tanımın geliştirilmesinde Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Bozeman, 1987; Mintzberg, 1978; Moore, 1995'ten esinlenilmiştir.). Kamu kesimi stratejik yönetimi uygulamalarının ne ölçüde kamusal olduğunu, bu çerçevede yapılacak görgül araştırmalarla tespit etmek mümkündür.

2. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Kamu kesimi stratejik planlarında kamusalılığın nasıl tezahür ettiğini betimlemeyi amaçlayan bu çalışmada, bakanlıkların 2019-2023 stratejik planları karşılaştırmalı nitel örnek olay (vaka) çözümlemesi yöntemiyle incelenmiştir. Bu yöntem; herhangi bir durumu/sorunu betimlemek, kuram geliştirmek, geliştirilen bir kuramın sınanmak gibi amaçlarla kullanılmaya müsaittir (Schwandt & Gates, 2017). Örnek olay çözümlemesi, kuram geliştirme ve sınama amacı olmayan bu çalışmada betimleme aracı olarak kullanılacaktır. Bu kullanım, araştırma sorusu ile olduğu kadar, örnek olay çalışmalarında betimsel yönelime ağırlık verilmesi yolundaki çağrıyla da (Piekkari & Welch, 2018) uyum içindedir.

Araştırma kapsamında 15 bakanlığın mevcut stratejik planları incelenmiştir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak ikiye ayrılmakla birlikte kendi görev alanlarına giren konular itibariyle ilgili stratejik plan yürürlüktedir. Böylece, stratejik planı yayımlanmadığı için örneklem dışında bırakılan Millî Savunma Bakanlığı⁴ dışındaki bütün bakanlıkların mevcut stratejik planlarını içeren bir örneklem oluşturulmuştur. Örneklemin belirlenmesinde; etki, temsil ve karşılaştırılabilirlik ölçütleri göz önünde bulundurulmuştur. İki yüz yıla yaklaşan tarihleriyle Türk çağdaşlaşmasının en köklü kurumları arasında yer alan bakanlıklar ciddi bir toplumsal etkiye sahiptir. 2021'de gerçekleştirdikleri toplam 1,44 trilyon TL'lik harcamalarıyla, ilgili yıl genel bütçesinde %91,9 (Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022) paya sahip olmaları bakanlıkların etkileri hakkında bir fikir verebilir. Siyasa yapım ve uygulama süreçlerindeki etkilerini fiilen sürdürmeleri, Türk toplum ve devlet hayatı açısından bakanlıkları merkezî etkiye sahip idareler hâline getirmektedir. Bu etkileri ve ülkenin merkezîyetçi eğilimleri, bakanlıkları Türk kamu yönetiminin temsili açısından da öne çıkarmaktadır. Son olarak, farklı hizmet alanlarında görevlendirilmekle birlikte, aynı düzlemde karşılaştırılması mümkün yönetim birimleri olmaları bakanlıklar üzerinde çalışmayı cazip hâle getirmektedir. Stratejik planını 2020-2024 aralığı için yenileyen Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı⁵ dışında bütün bakanlıklar için planlama dönemi olarak 2019-2023 aralığının belirlenmesi, planların genel sunum ve tasarım olarak birbirine fazlaca benzemesi gibi durumlar karşılaştırma yapmayı mümkün kılan etmenler arasında sayılabilir. Stratejik

⁴ 2018'de çıkarılan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te (RG:30344) Millî Savunma Bakanlığına bir istisna tanınamakla birlikte 2006 (RG:26179) ve 2021 (RG:31462, mevzuat.gov.tr) tarihli yönetmeliklerde Bakanlık, stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmayan kurumlar arasında sayılmıştır.

⁵ Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 59 sayılı Cumhurbaşkanlığı Karamamesi (RG:31099) ile kendisine verilen ilave görevler dolayısıyla stratejik planını anılan aralığı kapsayacak şekilde yenilemiştir.

planlar, önceki bölümde tanıtılan kamu değeri sistemi temelinde çözümlenmiştir. Stratejik planlarda, sistemin mali girdilerini maliyetlendirme bölümlerinde toplu olarak bulmak mümkündür. Ancak, maliyet tahminlerinde, kurumun öz kaynaklarının mı yoksa genel bütçe gelirlerinin mi kullanılacağı ayrıntısına yer verilmediğinden, bu araştırmanın amacı açısından bu bölümler işlevsiz kalmaktadır. Planlarda, maliyet dışı girdilerin (güven ve meşruiyet, kamu gücü vb.) toplu olarak verildiği herhangi bir bölüm yoktur. Bu nedenlerle, girdi kamusalılığı, yapılandırılmış bir çözümleme aracıyla tespit edilememiştir. Girdilerin aksine, ilkeler ve amaçlar örneklemedeki bütün planlarda yapılandırılmış şekilde sunulmuştur. İncelenen stratejik planların tamamında misyon, vizyon ve temel değerler “Geleceğe Bakış” başlığı altında toplanmıştır. Bakanlığın ilkelerini derleyen bu başlığın çözümlenmesinde yararlanılabilecek çeşitli tasnifler arasında yalnızca Bozeman’ınki kamusal değerler ile özel değerler arasındaki ayrım temelinde inşa edilmiştir. Bozeman’a göre (2007:13); (a) vatandaşın hak ve menfaatleri, (b) vatandaşın toplum ve devlete karşı yükümlülükleri ve (c) devletin işleyişine ilişkin temel ilkeler hakkındaki değerler kamusal değerlerdir. Hood’un (2016) sigma (~etkinlik), teta (~adalet) ve lambda (~dayanıklılık) değerleri arasında yaptığı ayrım kamusalılık odaklı değildir. Yine de sigma ile lambda ve özellikle teta arasında işletmecilik-kamusalılık çatışmasını yansıtan bir gerilim olduğu ortadadır. Bu gerilime Hood da (2016) dikkat çekmiş, YKİ’nin sigma vurgusu nedeniyle diğer değerleri ihmal etme ihtimalini gündeme getirmiştir. Andersen vd.’nin yedili tasnifinde (2012) faydalanıcı odaklılık, profesyonellik ve etkin hizmetin işletmeciliğe; çıkarları dengeleme, kurallara itaat ve kamu odaklılığın ise kamusalığa karşılık geldiği ileri sürülebilir. Bu tasnifte bütçe yönetimi işletmeciliğe daha yakın olmakla birlikte hesap verilebilirlik dolayısıyla kamusallıkla da yakın ilgi içindedir. Görüldüğü üzere, kamusal değerlerin tasnifinde kullanılabilecek ölçütler üzerinde bir uzlaşma bulunmamakta, mevcut tasniflerin üçü de yetersiz kalmaktadır. Devlet-vatandaş ilişkisine indirgenmiş ve bariz bir hukuk vurgusu içeren Bozeman’ın (2007) tasnifi, kamusalılığı dar bir çerçeveye hapsettiği için yetersizdir. Konuya daha geniş bir çerçevede yaklaşan diğer iki tasnif ise kamusalılığı çıkış noktası olarak kullanmadıklarından bu çalışmanın amacı bakımından yetersiz kalmaktadır. Mevcut tasniflerin yetersizliğinde, bu çalışmada, yukarıda açıklanan kamu değeri sistemi temelinde bir tasnif önerilmektedir. Buna göre, bakanlıkların misyon, vizyon ve temel değerleri; kamu örgütünün kendisine ve doğrudan hizmet verdiği gruplara odaklanan değerler işletmecilik değerleri, genel kamunun gözetildiği değerler kamusal değerler kabul edilmek suretiyle kodlanmıştır. Ayrıca, diğer üç tasnifin birleştirilmesiyle oluşturulan kamusal değerler dizini ve işletmecilik değerleri dizini kullanılarak burada önerilen tasnifin kamu yönetimi yazınının geneliyle uyumu kontrol edilmiştir. Bu çalışmada sunulan çerçeve temelinde yapılan kodlama ile birleşik dizin temelinde yapılan çözümlenmeler, yalnızca Gençlik ve Spor Bakanlığının temel değer ifadelerinde farklı bulgular vermiştir. Bakanlığın temel değer ifadelerinin alışıldık şekilden farklı olması bu durumun muhtemel nedenidir. Her hâlükârda, Gençlik ve Spor Bakanlığı, çözümleme titizliği gerekçesiyle, temel değerler ifadeleriyle sınırlı olmak üzere araştırma dışı bırakılmıştır. Diğer bakanlıklarda, kamu değeri sistemi temelli tasnif ile birleşik tasnif arasında 125 temel değerden yalnızca 4’ünün farklı yönelimi baskın gösterdiği ve bu farkın bulguların yorumunda bir farklılığa neden olmadığı tespit edilmiştir.⁶

Bakanlıkların amaçları Stratejik planların Strateji Belirleme bölümlerinde toplu olarak verilmiştir. Amaçlar hiyerarşisi bütün planlarda aynıdır ve amaç ← hedef ← strateji şeklinde sıralanmaktadır. Planlarda beş ila yedi amaç, her amaç için bir

⁶ Kamusal değerler dizini; Bozeman’ın önerdiği üç ölçütün her biri, teta değerleri, çıkarları dengeleme, kurallara itaat ve kamu odaklılığı bir puan; lambda değerleri yarım puan olmak üzere toplamda en fazla 7,5 değerini alabilecek şekilde oluşturulmuştur. İşletmecilik değerleri dizini; sigma değerleri, faydalanıcı odaklılık, profesyonellik, etkin hizmet bir puan; bütçe yönetimi yarım puan olmak üzere toplamda en fazla 4,5 puan olabilmektedir. Dizinlerin karşılaştırılabilmesini sağlamak amacıyla, elde edilen toplam puanlar dizinin alabileceği maksimum puana bölünerek bütün dizinlerin 0 ile 1 arasında bir değer alması sağlanmıştır.

ila on iki hedef ve her hedef için bir ila on iki strateji belirlenmiştir. Amaçlardaki kamusalılık yönelimini tespit etmek üzere 15 bakanlığın toplamda 97 amaç 427 hedef ve 1410 stratejisi kodlanmıştır. Amaçların kodlanmasında etki odağı ölçütü kullanılmıştır. Buna göre, etki odağı bakanlığın iç işleyişi, standartları veya personeli ise örgüt; hizmetten doğrudan faydalanacak kişiler ise birincil faydalanıcı; kamu tarafından ayrıntılı şekilde düzenlenen, kamu kaynaklarından yararlandırılabilen ve kamusal nitelikte hizmetler üreten özel girişimleri de kapsıyor ise geniş örgüt; önceki kategorilere girmeyen bir paydaş ise muhtelif paydaşlar; kamusal denetimin muhatabı ise muhatap; devlet ve toplum ise toplum kodları ilgili amaca (veya hedef ve stratejiye) atanmıştır. Kodların buradaki sırası, aynı zamanda, artan kamusalılık düzeyine işaret etmektedir.

3. BULGULAR

Stratejik yönetim özel kesimden devşirilse de kamu kesimindeki uygulama bürokratik eğilimlerin etkisinde kalarak ayrıntılı hukuki ve biçimsel düzenlemelere konu olabilmektedir. Kamuda stratejik yönetimi ayrıntılarıyla düzenleyen ülkeler arasında bulunan Türkiye’de, bazı istisnaları bulunmakla birlikte, kamu kurumlarının stratejik plan yapmaları kanuni bir zorunluluktur (5018 sayılı Kanun m.9). Stratejik planlama usullerini belirleyen yönetmelikler her seferinde bir öncekinden daha ayrıntılı olarak kaleme alınmaktadır (RG:26179, RG:30344, RG:31462). Ancak, asıl ayrıntılı düzenlemeler Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda (kısaca Kılavuz) yapılmaktadır. Kamu kurumlarının stratejik planlarını Kılavuz’a uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir. Aksi takdirde plan ilgili kuruma iade edilmektedir (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.11/4, www.mevzuat.gov.tr).⁷ Kılavuz’da⁸ stratejik planda yer alması gereken bölümler, azami sayfa sayıları ve şekil şartlarıyla birlikte sıralanmıştır.

İncelenen stratejik planların tamamı Kılavuz’da öngörülen bölümlendirmeye uygun olacak şekilde; sunuş, bir bakışta stratejik plan, planlama hazırlığı, durum çözümlemesi, geleceğe bakış, strateji geliştirme, izleme ve değerlendirme olmak üzere yedi bölümden oluşmaktadır. Bunlardan ilk üçü, plana ve planlama sürecine ilişkin genel bir çerçeve çizerken son dördü stratejik planın esasını oluşturmaktadır. Durum çözümlemesi bakanlığın nerede olduğunu, geleceğe bakış nerede olmayı amaçladığını, strateji geliştirme bu amaca nasıl ulaşmayı tasarladığını, izleme ve değerlendirme ise planın başarısının nasıl değerlendireceğini tespit etmeye yöneliktir. Stratejik planların omurgasını, bakanlığı ve çevresini çözümlen araçların yer aldığı durum çözümlemesi bölümü ile strateji, maliyetlendirme ve sorumlu birimleri içeren hedef kartlarının yer aldığı strateji geliştirme bölümleri oluşturmaktadır. PESTLE, GZFT, mevzuat, üst politika belgeleri ve paydaş çözümlemeleri bulunmaktadır. Ancak, Ticaret Bakanlığı (2019) PESTLE ve GZFT çözümlemelerinin, Adalet Bakanlığı (2019) ve Millî Eğitim Bakanlığı (2019) ise PESTLE çözümlemesinin içeriğini paylaşmamıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı PESTLE çözümlemesine kurum içi çözümlemede yer vermiştir. İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı mevzuat çözümlemelerini oldukça yüzeysel şekilde sunmuştur. Buna karşılık, Ticaret Bakanlığı mevzuat ve üst belge çözümlemelerini yeterince ayrıntılı tutmuştur. Planların tamamında üst politika belgesi çözümlemesi kısmı yer alsa da stratejik plan ile üst politika belgeleri arasındaki ilişkiyi hedefler bazında gösteren bakanlıklar azınlıktadır. Çevre ve

⁷ Yürürlükteki Yönetmelik, 22.04.2021 tarihinde yürürlüğe girse de incelenen planların hazırlandığı sırada yürürlükte bulunan Yönetmelik’te de aynı yapıtım yer almaktaydı (m.12/4, RG:30344, www.mevzuat.gov.tr).

⁸ 2021’de Kılavuz’un 3.1 sürümü yayımlanmış olmakla birlikte, metinde, 2018’de hazırlanan ve incelenen stratejik planların hazırlandığı sırada geçerli olan Sürüm 3 temel alınmaktadır.

Şehircilik Bakanlığı (2019), İçişleri Bakanlığı (2019) ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (2019) stratejik plan hedefleri ile 11. Kalkınma Planı politikalarını ayrıntılı şekilde eşleştirmiştir.⁹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2019) ve Millî Eğitim Bakanlığı (2019), üst politika belgelerinin adlarını sıralamış, bunların bakanlığa verdiği sorumluluklara değinmemiştir. Diğer bakanlıklar üst politika belgelerinin -özellikle 11. Kalkınma Planı'nın- bakanlığa yüklediği sorumlulukları sıralamakla yetinmiş, hedef bazında eşleştirme yapmaktan kaçınmıştır. Bu hâliyle, 11. Kalkınma Planı ile stratejik planlar arasındaki bağın açıkça kurulduğu; ancak, nadiren hedef düzeyinde ayrıntılandırıldığı söylenebilir. Paydaş çözümlerinde iç ve dış paydaş ayrımı gözetilmiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı (2019) ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2019) paydaşları bakanlıkla ilgilerine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019) ise ilgili oldukları amaçlara göre kategorilere ayırmıştır. Ticaret Bakanlığının etki-önem matrisinde paydaşlar her faaliyet için ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2020) ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2019) paydaşları önceliklendirmiştir. Tarım ve Orman Bakanlığı (2019), Millî Eğitim Bakanlığı (2019) ve Kültür ve Turizm Bakanlığı (2019) paydaş çözümlerine ilişkin verilerinin paylaşımında diğer bakanlıklardan daha şeffaf bir yaklaşım izlemişlerdir. Ayrıntı kabilinden bu gibi farklılıklara karşın bakanlıkların stratejik planlarının sunumunda büyük ölçüde benzeştikleri görülmektedir.

Bakanlık stratejik planları şekilde olduğu gibi söylemde de benzeşmektedir. Planlarda, dünya genelinde kamu kesimi stratejik yönetim uygulamalarını yönlendiren ve Türkiye'deki uygulamanın hukuki dayanaklarının temelini oluşturan YKİ söylemi, bekleneceği üzere, baskın konumdadır. Bakan ve bakan yardımcısı sunuşları incelendiğinde; etkin, etkili, ekonomik bir kamu yönetimi için katılımcı anlayışla yürütülen stratejik planlama faaliyetlerini öne çıkardıkları görülmektedir. Ancak, ilk bakışta oluşan bu izlenim yanıltıcıdır. YKİ söyleminin altı biraz kazındığında, bakanlığın faaliyet alanında kamu değeri yaratılmasına yönelik güçlü bir vurgu belirlemekte, bazı yazılarda YKİ söylemi iyice silikleşmektedir. Söz gelimi Millî Eğitim Bakanı'nın sunuş yazısı işletmecilikten ziyade, eğitim bilimlerinin duyarlıklarını yansıtmaktadır. Hizmet alanına ilişkin duyarlılıklar bütün sunuşlarda ciddi bir ağırlığa sahiptir. Görünüşte YKİ söyleminin baskın olduğu planlarda farklı duyarlılıkların da -üstelik üst düzey yönetimde- ifadesini bulduğu, kamusalılık yöneliminin işletmecilik değerlerini dengelediği gözlemlenmektedir.

⁹ Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (2019) bu bağa, üst politika belgeleri çözümlemesi kısmında değil, hedef kartlarının ihtiyaçlar bölümünde işaret etmiştir. Bu tercihin yerindeliği tartışmaya açık olsa da netice itibarıyla, 11. Kalkınma Planı ve diğer üst politika belgeleriyle Bakanlığın stratejik hedefleri arasındaki bağ açıkça gösterilmiştir.

Tablo 1: Bakanlıklarda amaç yönünden kamusalılık yönelimi ve amaçlar arası bağlanma

	Stratejiler	Hedefler	Amaçlar	Bağlanma örüntüsü
Adalet Bakanlığı	Örgüt	Örgüt	Örgüt	Tekdüze
Aile ÇSH Bakanlığı	Toplum	Birincil faydalanıcı	Toplum	Karma
Çevre ve Şehircilik B.	Muhatap	Toplum	Toplum	Hiyerarşik
Dışişleri Bakanlığı	Toplum	Toplum	Toplum	Tekdüze
Enerji ve Tabii Kaynaklar B.	Toplum	Toplum	Toplum	Tekdüze
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Birincil faydalanıcı	Birincil faydalanıcı	Birincil faydalanıcı	Tekdüze
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Paydaşlar	Paydaşlar	Toplum	Hiyerarşik
İçişleri Bakanlığı	Örgüt	Örgüt	Örgüt/Toplum	Karma
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Toplum	Toplum	Toplum	Tekdüze
Millî Eğitim Bakanlığı	Birincil faydalanıcı	Birincil faydalanıcı	Birincil faydalanıcı	Tekdüze
Sağlık Bakanlığı	Örgüt	Toplum	Birincil faydalanıcı	Karma
Sanayi ve Teknoloji B.	Örgüt	Toplum	Toplum	Hiyerarşik
Tarım ve Orman Bakanlığı	Toplum	Toplum	Toplum	Tekdüze
Ticaret Bakanlığı	Örgüt	Toplum	Toplum	Hiyerarşik
Ulaştırma ve Altyapı B.	Toplum	Toplum	Toplum	Tekdüze

Kaynak: Yazar tarafından bakanlıkların cari stratejik planları taranarak oluşturulmuştur. Atanan kodların sayısal dağılımı, talep edilmesi hâlinde, araştırmacılarla paylaşılacaktır.

Bakanlıkların misyon, vizyon ve temel değerleri çözümlendiğinde, sunuş yazılarında olduğu gibi bunlarda da kamusalılık yöneliminin güçlü olduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle vizyon ifadeleri, hizmet alanına odaklanması nedeniyle bütün bakanlıklarda kamusal yönelimlidir. İşletmecilik değerlerine yer verildiğinde dahi kamusalılık yönelimi baskındır. Bunun tek istisnası Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının “Güvenli ulaşımı, hızlı erişimi sağlayan bir kurum olmak” (2019:36) şeklindeki vizyon ifadesidir. Burada, kamusal bir değer olarak güvenilirlik ifadesine yer verilse de hız vurgusu ve birincil faydalanıcı odağından hareketle işletmecilik yöneliminin ağır bastığı savunulabilir. Diğer bakanlıklar vizyon ifadelerinde işletmecilik değerlerine ya yer vermemiş ya da bunları kamusal değerlerle dengelemiştir. Söz gelimi, Tarım ve Orman Bakanlığının “Küresel ölçekte model bir ekolojik kaynak yönetimi” (2019:42) şeklindeki vizyonunda, işletmecilik menşeli kaynak yönetimi kavramı, çevre duyarlılığı gibi bir kamusal değerle sınırlandırılmaktadır. Misyon ifadelerinde de benzer bir dengeleme söz konusudur. Sanayi Bakanlığının kısa ve özlü misyon ifadesinde, işletmecilik ağırlıklı rekabetçilik değerini, yerlilik ve millilik gibi güçlü kamusal değerlere bağlama yolundaki iradesi, bu dengeleme çabasına örnek verilebilir. Misyon ve vizyon ifadelerinin nispeten uzun olması, aynı ifade içinde farklı değer yönelimlerine yer verilmesini mümkün kılmaktadır. Çoklukla bir veya iki kelimedenden oluşan temel değer ifadelerinde bu mümkün olmamaktadır. Her iki değer yönelimine birlikte yer verme iradesi, temel değer ifadelerinde; aynı kurumun, bir değer ifadesinde işletmecilik yönelimini öne çıkarırken bir diğerinde kamusalılık yönelimini vurgulamasıyla açığa çıkmaktadır. Kamusal değerleri fazlaca vurgulayan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı dışındaki on üç bakanlığın temel değer ifadeleri, her iki değer yönelimi arasında denge kurma eğilimi göstermektedir. Bakanlıklar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kamusalılık yöneliminin işletmecilikten baskın olduğu tespit edilmiştir. Örnekleme oluşturan stratejik planlardaki toplam 125 temel değerden 74’ünde kamusalılık yönelimi, 48’inde işletmecilik yönelimi baskın iken üçünde her iki yönelim dengededir. Kamusalılık yönelimi, örneklem genelinde olduğu gibi, Ticaret Bakanlığı dışındaki her bir bakanlıkta da işletmecilik yönelimine

baskındır. Bütün bu veriler, bakanlık stratejik planlarında ilke yönünden kamusalılık yöneliminin hâkim olduğunu kanıtlamaktadır.

Stratejik planların amaç yönünden odağının tespit edilmesi için yapılan çözümler, amaç düzeyine göre bir farklılaşma olduğunu göstermektedir. Bakanlıklar bütün olarak değerlendirildiğinde, 1410 stratejinin 449'unun (%31,8) örgüt odaklı, 423'ünün (%30) toplum odaklı olduğu tespit edilmiştir. Kamusalılık skalasının en alt basamağında yer alan örgüt odağı, strateji düzeyinde skalanın en yukarisında yer alan toplum odağını az farkla da olsa geride bırakmıştır. Hedef ve amaç düzeyinde ise toplum odağı diğer odakların önüne geçmektedir. Toplam 428 hedeften 182'si (%42,5) ve toplam 97 hedeften 59'u (%60,8) toplum odaklı iken örgüt odağında bu sayılar sırasıyla 116 (%27,1) ve 18'e (%18,6) düşmektedir. Veriler, kamu değeri sisteminde öngörüldüğü gibi, alt amaçlarda kısmen öne çıkan işletmecilik odağının daha yüksek amaçlarda kamusalılık odağına bağlandığını göstermektedir. Farklı yönelimlere sahip alt ve üst düzey amaçlar arasındaki bağlanma, kamu işletmeciliği alt sistemi ile siyaset alt sistemi arasında bakanlıklar genelinde ideale yakın bir ilişkinin bulunduğu şeklinde yorumlanabilir. Her bir bakanlık için ayrıca yapılan değerlendirmelerde (Tablo 1) amaç düzeyleri arasındaki bağlanmanın üç ayrı örüntüyü izlediği ortaya çıkmıştır. Dört bakanlıkta gözlemlenen hiyerarşik bağlanmada, amaç düzeyi yükseldikçe kamusalılık yönelimi de yükselmektedir. Amaç düzeyi ile kamusalılık yönelimi arasında düzenli bir ilişkinin bulunmadığı karmaşık bağlanma üç bakanlıkta gözlemlenmektedir. Bunlardan Sağlık Bakanlığında hedeflerdeki toplum odaklılık, amaç düzeyinde yerini genişletilmiş örgüte (özel kesimdekiler de dâhil olmak üzere sağlık kurumlarına) bırakmaktadır. Sağlık Bakanlığı, diğer bakanlıklardan farklı olarak, stratejik planı için "vatandaşlarımızın sağlığını korumak, geliştirmek ve herkesin hakkaniyet içinde kaliteli sağlık hizmetine erişmesini sağlamak" (Sağlık Bakanlığı, 2019: 68) şeklinde bir nihai amaç belirlemiştir. Nihai amaç, vatandaşlık ve hakkaniyet noktalarında kamusal değerlerle temas etmekle birlikte esas itibariyle birincil faydalanıcıya odaklanmaktadır. İçişleri Bakanlığı (2019) ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında da -Sağlık Bakanlığı kadar olmamakla birlikte- karışık bağlanma söz konusudur. Sekiz bakanlıkta görülen tekdüze bağlanmada, kamusalılık düzeyi amaç düzeyine duyarsızdır. Adalet Bakanlığında örgüt, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Millî Eğitim Bakanlığında birincil faydalanıcı, diğer bakanlıklarda ise toplum odağı öne çıkmaktadır. Bu durum, bakanlıklar genelinde olduğu gibi, bakanlıklar arası karşılaştırmalarda da kamusalılık yöneliminin hâkim olduğunu kanıtlamaktadır.

SONUÇ

Özel kesim menşeli stratejik yönetim uygulamasının kamu kesimine aktarılması, kesimler arası farklılıklar dolayısıyla, zorlu bir uyarılma sürecini gerekli kılmaktadır. Zira her iki kesim, bir kısım ufak ayrıntılarda değil, ait oldukları değerler dünyası itibariyle birbirinden farklılaşmaktadır. Bu bakımdan, piyasa mantığının sağladığı avantajlardan yararlanmaya çalışan kamu kesiminin, kamusalılık mantığını dışlayabileceği endişesi yerindedir. Ancak, on beş bakanlığın stratejik planlarının içerik çözümlemesinden elde edilen bulgular, bu endişeyi görgül açıdan desteklememektedir. Aksine, planların genelinde belirgin bir kamusalılık yönelimi mevcuttur. Piyasa öykünmesi ile başlayan bir sürecin (Dinçer & Yılmaz, 2003: 22) kamusalılık yönelimi güçlü belgeler üretmesi, sınırlandırıcı olmamak üzere iki şekilde açıklanabilir: 1- Strateji belgeleri, izlenen stratejileri fazlasıyla çarpıtıyor olabilir. Gerek örgütün meşruiyeti gerekse yönetim modaları bakımından benzer etkiler altında kalan kamu kurumları, stratejinin görünür yanları bakımından benzeşmeler de iç yapıları ve yakın çevreleri özgün nitelikler taşıdığından, uygulama bakımından ayrışarak strateji belgelerinde açıkladıklarından farklı bir yol

izleyebilmektedir (Jarzabkowski, 2005:22-23). Piyasa değerleriyle yoğrulan bir kamu kurumu, söylem düzeyinde kamusalılık yönelimini koruyabilir veya geleneksel yapı ve anlayışını sürdürmesine karşın söylem düzeyinde piyasa değerlerine kucak açabilir. 2- Kamu kesimi, işletmecilik değerlerini kamusalılıkla harmanlayarak özgün bir senteze ulaşmış olabilir. Piyasa mantığı ile kamusalılık arasında açık bir çatışma olsa da -kamu değeri sistemi çerçevesinde açıklandığı üzere- işletmecilik değerlerinin kamu değerine bağlanması mümkündür. Ekonomiklik ve etkinlik vurgusu, kamusal değerleri dışlayacak kadar aşırıya kaçılmamak kaydıyla, kamu değerini artırma potansiyeline sahiptir. Bu potansiyeli gören kamu yöneticileri, işletmecilik değerlerini araçsallaştırmış olabilirler. İncelenen stratejik planlarda kamusalılık yönelimli amaçların işletmecilik yönelimli hedef ve stratejilerle desteklenmesi, bu açıklamayı güçlendirmektedir.

Çalışmanın alana katkısının dört başlık altında toplanması mümkündür. Bunlardan ilki, piyasa ve özel kesim öykünmesiyle başlatılan stratejik planlamanın kamu yönetiminde kamusalılık temelinde yeniden yorumlandığının tespit edilmesidir. Stratejik planlamada olduğu gibi, özel kesimden devşirilen diğer uygulamaların da kamusalılık mantığı temelinde dönüştürülmüş olabileceğini ima eden bu tespit, yalnızca stratejik yönetim için değil, kamu yönetiminin geneli için önemli sonuçlara işaret etmektedir. Özel kesim uygulamalarının devşirilmesi son dönem kamu yönetimi araştırma ve uygulamasının temel sorunsalı konumundadır. Farklı bir değerler dünyasından alınan uygulamaların yaratabileceği tahribata karşı kamu yönetimi bünyesinde etkili uyum süreçleri geliştirilmişse özel kesimden devşirilen yaklaşımlara karşı fazla korumacı davranmak uygun olmayacaktır. İşletmecilik değerlerinin kamusalılıkla uyumlaştırılması etkin ve meşru bir kamu yönetiminin temel gereksinimi olduğundan, izleyen araştırmaların konuyu genişletip derinleştirmeleri faydalı olacaktır. Çalışmanın ikinci katkısı, YKİ-sonrası kamu yönetimi tartışmaları için malzeme sağlamasıdır. YKİ reformları piyasa değerleri ve özel kesim yönetimi uygulamalarıyla sınırlı dar anlamıyla kullanılacaksa incelenen planlar, Türk kamu yönetiminin YKİ-sonrası dönemde bulunduğu şekilde yorumlanmaya açıktır. YKİ, ilk reform dalgaları sonrasında eriştiği, kamusal değerleri büsbütün dışlamayan bir içerikle de tanımlanabilir. Bu durumda, YKİ'nin Türkiye'deki özgün içeriğinde kamusalılık yöneliminin hâlâ ciddi bir ağırlığa sahip olduğu ifade edilmelidir. Çalışmanın üçüncü katkısı, stratejik yönetim – kamusalılık ilişkisini konu edinecek görgül araştırmalarda kullanılabilir bir çerçeve sunmasıdır. Kamu kesimi stratejik yönetim uygulamaları üzerine çok sayıda görgül araştırma bulunmakla birlikte, genel itibarıyla bunların kamu yönetimi kaynaklı bir model temelinde inşa edilmedikleri gözlemlenmektedir. İşletmecilik kaynaklı modeller kamu yönetiminin özgün şartlarına uygun olmadığından anlama ve açıklama gücü bakımından yetersiz kalmaktadır. Söz gelimi alandaki çalışmaların önemli bir bölümünün (Andrews vd., 2012; Walker, 2013) temelini oluşturan Miles ve Snow modeli (Miles vd., 1978), kamu yönetiminden ziyade, özel şirket stratejilerinde kullanılmaya elverişlidir. Zira üretim mükemmeliyetini sağlayarak pazar payını korumak/artırmak ile yeni pazarlar aramak arasındaki stratejik tercih kamu kurumlarına bırakılmamaktadır. Hizmet konuları ve faaliyet alanlarını belirleme konusunda karar alma yetkileri bulunmayan (çekilecekleri veya girecekleri pazarları belirleyemeyen) kamu kurumları için Miles ve Snow modelinde belirtilen stratejik tipolojinin ne kadar uygun olduğu sorgulamaya açıktır. Piyasa yönelimi daha belirgin olan diğer strateji modellerinin (Porter, 1979) kamuya uyarlama bakımından Miles ve Snow modelinin de gerisinde kaldığı açıktır. Öyleyse kamu kesimi stratejik yönetimi araştırmalarında kamusalılık yönelimi boyutunun kazandırılması gerekmektedir. Bu çalışmada önerilen kamu değeri sistemi, bu gerekliliği karşılamaya yönelik bir çerçeve niteliğindedir. Sunulan çerçeve, kamu değeri ve kamusal değerler çizgilerini birleştirme yönündeki eğilimi desteklerken işletmecilik dar görüşlülüğü ve yönetim darboğazı

kavramlarını ortaya atarak kamusalılık ile işletmecilik arasındaki bağı vurgulamaktadır. Çalışmanın dördüncü katkısı, kamusalılık yöneliminin görgül açıdan araştırılması için kullandığı yöntemdir. Bu yöntemin stratejik planlarla sınırlı olmaksızın belgeler üzerinden kamusalılık yönelimi tespiti yapacak başka araştırmalarca da kullanılması mümkündür. Amaçların çözümlenmesinde kullanılan kodların kamusalılık bakımından belli bir sırayı takip etmesi, bunların nicel araştırmalarla da soruşturulmasını kolaylaştıracaktır.

Alana katkıları yukarıdaki şekilde özetlenen çalışmanın, başka araştırmalarca tamamlanabilecek birtakım eksikleri de bulunmaktadır. Bunlardan ilki ve en önemlisi, araştırma örnekleminin strateji belgeleriyle sınırlı olmasıdır. Belgelerin, raporların ve genel olarak resmî göstergelerin olguyu her zaman tam anlamıyla yansıtmadığı bilinmektedir. Strateji belgeleri, özellikle kamu kesiminde, paydaşların ve kamuoyunun çatışan beklentilerini uzlaştıran birer meşruiyet aracı olarak kullanılabilir. Bu bakımdan, belgelerin ötesine geçilerek strateji süreci ve teamüllerinin de araştırılması faydalı olacaktır (Jarzabkowski, 2005). Çalışmanın ikinci eksiği, kaynaklar yönünden kamusalılık yöneliminin tespitinde yetersiz kalmasıdır. İncelenen stratejik planların kaynaklar konusundaki suskunluğu, kaynak yönünden kamusalılık yöneliminin tespit edilmesini güçleştirmiştir. Planların tamamında maliyetlere ilişkin birtakım tahminler bulunmakla birlikte, hiçbirinde; bunların nasıl hesaplandığı, planlama dönemi içinde hangi yöntemle güncelleneceği ve hangi kaynaklarla karşılanacağı belirtilmemiştir. Bu konudaki belirsizliğin; bakanlık harcamalarının ilke olarak genel bütçeden karşılanması, planlama dönemi ile bütçe döneminin uyuşmaması, gelişmekte olan bir ekonomide ulusal para birimi cinsinden yapılan hesaplamaların planlama dönemi içinde anlamını yitirmesi gibi anlaşılabilir gerekçeleri bulunabilir. Her hâlükârda, veri yokluğu nedeniyle mali kaynaklardaki kamusalılık yönelimi üzerine sağlam bir çözümlenme gerçekleştirmek mümkün olmamıştır. Bu eksiğin giderilebilmesi için planların kaynaklar konusunda daha şeffaf olmasını beklemek gerekmektedir. Çalışmanın üçüncü eksiği, stratejik yönetimin uygulama ve değerlendirme aşamalarını ihmal etmesidir. Aslında günümüz stratejik yönetim anlayışı açısından; planlama, uygulama ve değerlendirme arasındaki alışıldık ayrımın pek bir anlamı kalmamıştır. Yine de kamu kesimi stratejik yönetiminde planlar ve biçimsel unsurlar hâlâ oldukça etkilidir. Bu nedenle, araştırmaları stratejik planlar üzerinden başlatmak ve kademelendirerek genişletmek uygun bir strateji olacaktır. Araştırma, stratejik planların kurumsal yönelimlerin tespit edilmesi bakımından sahip olduğu bu avantaj nedeniyle stratejik planlar üzerinden yürütülmüştür. Amaç ve vizyon belirlerken “uçan” kurumların, vaat ettikleri kamu değerinin ne kadarını sahaya yansıttıklarının tespit edilmesi, faaliyet raporları ve diğer değerlendirme belgelerinin de çözümlenmesini gerektirmektedir.¹⁰ Daha tatmin edici bir çözümlenme için araştırmacının kendi değerlendirme araçları ile bağımsız bir değerlendirme yapması da faydalı olacaktır. Stratejik yönetimin kamu değerine fiili katkısını ölçmeyi değil, bakanlıkların kamusalılık yönelimlerini betimlemeyi amaçlayan bu çalışmada, değerlendirme aşamasına ilişkin çözümlenmelere bilinçli olarak yer verilmemiştir. Zira yönelim, amaç ve değerlerle ilişkilidir. Kurumun kamu değeri yaratılmasına fiili katkısı kamusalılık yöneliminin yanı sıra; strateji içeriğinin diğer unsurlarına, kurumsal kapasiteye ve çevresel şartlara da bağlıdır. Kamusalılık yönelimini konu edinen araştırmaların olgunlaşması, bütün bu etmenleri göz önünde bulunduran bir değerlendirme aracı geliştirilmesinin yolunu açacaktır.

¹⁰ Strateji belgelerinin hedef belirlerken bazen “uçtukları” uyarısı için anonim hakeme teşekkür ederim.

ETİK BEYAN VE AÇIKLAMALAR

Etik Kurul Onay Bilgileri Beyanı

Çalışma, etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkı Oranı Beyanı

Çalışma tek yazarlıdır. Yazarın katkı oranı %100'dür.

Çıkar Çatışması Beyanı

Çalışmada potansiyel bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 24 Aralık). *Resmi Gazete* (Sayı: 25326). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005, 4 Mart). *Resmi Gazete* (Sayı: 25745). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005, 13 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 25874). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K. & 't Hart, P. (2017). Ventures in Public Value Management: Introduction to the Symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589-604. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192160>
- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Alford, J. & Yates, S. (2014). Mapping Public Value Processes. *International Journal of Public Sector Management*. 27(4), 334-352.
- Allison, G. T. (1980). Kamu ve Özel Sektör Yönetimi: Tüm Önemsiz Açılardan Dahi Temelde Birbirlerine Benzer mi? J.M. Shafritz, A.C. Hyde (Ed.); H. Akdoğan ve S. Altuntop (Çev. Ed.); F. Tepe (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri*. Ankara: Global Politika ve Strateji.
- Andersen, L. B., Beck Jørgensen, T., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H. & Vrangbæk, K. (2012). Public Value Dimensions: Developing and Testing a Multi-Dimensional Classification. *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715-728.
- Andrews, R., Boyne, G., Law, J. & Walker, R. (2012). *Strategic Management and Public Service Performance*. Palgrave: Macmillan.
- Antonsen, M. & Beck Jørgensen, T. (1997). The 'Publicness' of Public Organizations. *Public Administration*, 75(2), 337-357. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00064>
- Appleby, P. (2016). Devlet Yönetimi Farklıdır. J.M. Shafritz, A.C. Hyde (Ed.); H. Akdoğan ve S. Altuntop (Çev. Ed.); H. Akdoğan (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri*. Ankara: Global Politika ve Strateji.
- Beck Jørgensen, T. & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Benington, J. (2009). Creating the Public in Order to Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. J. Benington & M. H. Moore (Ed.), *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bertalanffy, L. von. (1969). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. ABD: George Braziller.
- Boin, A., Fahy, L. A. & t Hart, P. (2021). *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*. Springer Nature.
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 54(3), 308-312.
- Box, R. C. (2001). Private Lives and Anti-Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 23(4), 541-558.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. ABD: Jossey-Bass Inc Pub.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. ABD: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. & Johnson, J. (2015). The Political Economy of Public Values: A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 61-85.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and The New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2015a). J. M. Bryson, B. C. Crosby, L. Bloomberg (Ed.), Discerning and Assessing Public Value: Major Issues and New Directions. *Public Value and Public Administration*. Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2015b). *Public Value and Public Administration*. Georgetown University Press.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sorensen, E. (2017). Towards a Multi-Actor Theory of Public Value Co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640-654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Empire*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dahl, A. & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496-504. <https://doi.org/10.1111/puar.12191>
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME Sharpe.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- Dimock, M. E. (1937). The Study of Administration. *American Political Science Review*, 31(1), 28-40.
- Dinçer, Ö. & Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. T.C. Başbakanlık.
- Dubnick, M. J. (2018). Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on The Failure of Public Administration Theory. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 4(1), 59-115.
- Eisenhardt, K. M. & Schoonhoven, C. B. (1990). Organizational Growth: Linking Founding Team, Strategy, Environment, and Growth Among U.S. Semiconductor Ventures, 1978-1988. *Administrative Science Quarterly*, 35(3), 504-529. <https://doi.org/10.2307/2393315>
- George, B., Walker, R. M. & Monster, J. (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810-819.
- Gulick, L. (1937). Science, Values and Public Administration. L. Gulick & L. Urwick (Ed.) *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration Columbia University.
- Hansen, J. R. & Ferlie, E. (2016). Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.957339>
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E. & Douglas, S. (2017). Towards an Empirical Research Agenda for Public Value Theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C. (2016). Tüm zamanlar için kamu işletmeciliği: Yeni Kamu İşletmeciliğinin yükselişi. J.M. Shafritz, A.C. Hyde (Ed.); H. Akdoğan ve S. Altuntop (Çev. Ed.); C. Zengin (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri*. Ankara: Global Politika ve Strateji.
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as Practice: An Activity-Based Approach*. SAGE.
- Johnsen, Å. (2018). Impacts of Strategic Planning and Management in Municipal Government: An Analysis of Subjective Survey and Objective Production and Efficiency Measures in Norway. *Public Management Review*, 20(3), 397-420.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2021, 22 Nisan). *Resmi Gazete* (Sayı: 31462). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=38547&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonet>

meligi&mevzuatTertip=5

- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2006, 26 Mayıs). *Resmi Gazete* (Sayı: 26179). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060526-11.htm>
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2018, 26 Şubat). *Resmi Gazete* (Sayı: 30344). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/02/20180226-10.htm>
- Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. Erişim adresi: (<https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>)
- Kotha, S. & Nair, A. (1995). Strategy and Environment as Determinants of Performance: Evidence from The Japanese Machine Tool Industry. *Strategic Management Journal*, 16(7), 497-518. <https://doi.org/10.1002/smj.4250160702>
- Longo, F. & Rotolo, A. (2016). Promoting Programme Gap Awareness as a Method of Effective Public Strategic Management. *Public Management Review*, 18(3), 349-368. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.984622>
- Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D. & Coleman Jr, H. J. (1978). Organizational Strategy, Structure, and Process. *Academy of Management Review*, 3(3), 546-562.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in Strategy Formation. *Management science*, 24(9), 934-948.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. The Free Press.
- Mitchell, D. (2020). Toward a Theory of Public Strategic Implementation. *Governance and Management Review*, 5(1), 17-37.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2015). Creating a Public Value Account and Scorecard. J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg (Ed.), *Public Value and Public Administration*. Georgetown University Press, 110-130.
- Nadkarni, S. & Barr, P. S. (2008). Environmental Context, Managerial Cognition, and Strategic Action: An Integrated View. *Strategic Management Journal*, 29(13), 1395-1427. <https://doi.org/10.1002/smj.717>
- Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1993). Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209-231.
- OECD. (2019). *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*. OECD. <https://doi.org/10.1787/47c17892-en>.
- Perry, J. L. & Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.
- Pesch, U. (2008). The Publicness of Public Administration. *Administration & Society*, 40(2), 170-193.
- Piekkari, R. & Welch, C. (2018). The Case Study in Management Research: Beyond the Positivist Legacy of Eisenhardt and Yin?. C. Cassell, A. Cunliffe, G. Grandy (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods: History and Traditions*. BK: SAGE.
- Porter, M. E. (1979). How Competitive Forces Shape Strategy?. *Harvard Business Review*. March-April, 137-145.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W. & Levine, C. H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233-244.
- Ring, P. S. & Perry, J. L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276-286.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.

- Schwandt, T. A. & Gates, E. F. (2017). Case Study Methodology. N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. ABD: SAGE.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. The Free Press.
- Slevin, D. P. & Covin, J. G. (1997). Strategy Formation Patterns, Performance, and the Significance of Context. *Journal of Management*, 23(2), 189-209. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(97\)90043-X](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(97)90043-X)
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- T.C. Adalet Bakanlığı. (2019). T.C. *Adalet Bakanlığı Stratejik Planı: 2019-2023*. Erişim adresi: [https://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/27102020154519Stratejik%20Plan%20\(2019-2023\)%2023.10.2020.pdf](https://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/27102020154519Stratejik%20Plan%20(2019-2023)%2023.10.2020.pdf)
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2019). T.C. *Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: https://www.aile.gov.tr/media/33674/acshb_2019-2023-stratejik-plan.pdf
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 3.1. Sürüm*. Erişim adresi: http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2019). T.C. *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plan*. Erişim adresi: https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/csb_2019-2023-stratej-kplan-11-20191108155418.pdf
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı. (2019). T.C. *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: <https://sp.enerji.gov.tr/>
- T.C. Gençlik ve Spor Bakanlığı. (2019). *Gençlik ve Spor Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: <https://sgb.gsb.gov.tr/Public/Edit/images/SGB/012014/2019-2023-Stratejik-Plan%C4%B1.pdf>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2022). *Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri*. Erişim adresi: [https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri%20\(25.09.2022\)](https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri%20(25.09.2022)) (Son Erişim: 25.09.2022).
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019). T.C. *İçişleri Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/%C5%9EEREF/Stratejik-Yonetim/ICISLERI-BAKANLIGI-2019_2023-STRATEJIK-PLANI.pdf
- T. C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 3. Sürüm*. Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/102/>
- T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı. (2019). T.C. *Kültür ve Turizm Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: <https://www.ktb.gov.tr/Eklenti/67667,ktb20192023stratejikplani23mbpdf.pdf?0>
- T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı. (2019). T.C. *Millî Eğitim Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: https://www.meb.gov.tr/stratejik_plan/
- T.C. Sağlık Bakanlığı. (2019). *Sağlık Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı* (Yayın No 1148). Erişim adresi: <https://stratejikplan.saglik.gov.tr/files/TC-Saglik-Bakanligi-2019-2023-Stratejik-Plan-Web-Katalog.pdf>
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2020). T.C. *Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 2020-2024 Stratejik Planı*. Erişim adresi: <https://www.sanayi.gov.tr/plan-program-raporlar-ve-yayinlar/stratejik-planlar/mu2112012102>
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). T.C. *Tarım ve Orman Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: <https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/stratejikplan.pdf>
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2019). *Türkiye Cumhuriyeti Ticaret Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi: https://ticaret.gov.tr/data/51d557c6487c8e0f30a44f53/TICARET_BAKANLIGI_014_STRATEJIK_PLA_N_05.11.19_OK.pdf

- T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. (2019). *Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Stratejik Plan 2019-2023* Erişim adresi: <https://www.uab.gov.tr/uploads/pages/stratejik-yonetim/uab-2019-2023-stratejik-plani-16-10-2019.pdf>
- Ünal, M. C. (2013). Kamu Örgütü Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler". *Amme İdaresi Dergisi*, 46(2), 25-43.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46(1), 81-103.
- Walker, R. M. (2013). Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from The Miles and Snow Framework. *Public Administration Review*, 73(5), 675-685.
- Walker, R. M. & Andrews, R. (2015). Local Government Management and Performance: A Review of Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133.
- Wamsley, G. L. & Zald, M. N. (1973). The Political Economy of Public Organizations. *Public Administration Review*, 33(1), 62-73.
- Williams, W. & Lewis, D. (2008). Strategic Management Tools and Public Sector Management—The Challenge of Context Specificity. *Public Management Review*, 10(5), 653-671. <https://doi.org/10.1080/14719030802264382>